2015D02288

INBRENG VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft enkele vragen en opmerkingen over de Initiatiefnota van het lid Tanamal over buurtrechten (Kamerstuk 34 065, nr. 2).

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

Inhoudsopgave

0. Voorwoord

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Initiatiefnota over buurtrechten van het lid Tanamal. Graag willen zij diverse opmerkingen maken en de indienster een aantal vragen voorleggen.
Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op, dat zij er een groot voorstander van zijn dat mensen hun eigen leven vorm geven. Daarbij horen zelfstandige, onafhankelijke en mondige mensen. Ook burgerparticipatie en vrijwilligerswerk juichen zij toe. Dat neemt evenwel niet weg dat deze leden nog niet goed voor ogen hebben wat de indienster nu precies voorstelt. Daarom hebben deze leden een aantal vragen.
De indienster wil dat buurtbewoners, zo deze bewoners dat wensen, via eigen initiatieven taken op zich nemen. Maar, zo stelt de indienster, buurtbewoners komen lang niet overal goed in positie. De overheid zou dan ook moeten zorgen dat initiatieven mogelijk zijn. Buurtbewoners zouden nu vaak belemmeringen ervaren. De indienster wil de mogelijkheden voor buurtbewoners om als collectief buurtproblemen op te lossen, verbeteren. Dat kan met hulp van buurtrechten, een verzameling van participatierechten voor buurtbewoners, stelt de indienster.
Met die buurtrechten krijgen bewoners, als collectief, het recht om mee te dingen naar «publieke diensten». Voorts kan er worden geboden op maatschappelijk vastgoed. Om wat voor publieke diensten gaat het, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Overigens is het de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in paragraaf 2 van de nota het begrip «openbare diensten» wordt gebruikt. Wordt hetzelfde bedoeld?
De leden van de VVD-fractie vragen de indienster of er voorbeelden van het idee van buurtrechten in het buitenland beschikbaar zijn? Zo ja, welke? Hoe succesvol zijn die?
De leden van de VVD-fractie vragen de indienster aan te geven om wat voor soort rechten het gaat bij «buurtrechten». Hebben deze rechten een wettelijke grondslag? In hoeverre zijn deze rechten afdwingbaar? In hoeverre is landelijke wet- en regelgeving nodig, een en ander met de beoogde landelijke borging van deze rechten? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indienster.
De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de indienster een start wil maken met «buurtrecht-experimenten». Nu het in eerste instantie gaat om «experimenten», is de vraag waarom dat woord niet terugkomt in de titel van de initiatiefnota. Nu er nog niets zeker is, had dat, naar de mening van de leden van de VVD-fractie voor de hand gelegen. Gaarne krijgen zij een reactie van de indienster. Hoe lang zal, zo is de verwachting, de periode van experimenteren duren.
Er wordt in de nota gesteld dat buurtrechten burgers de mogelijkheid bieden om initiatieven, zoals «buurtbedrijven» en «zorgcoöperaties» tot grote bloei te brengen. Wat zijn dat voor soort instellingen? Zijn dat reeds bestaande instellingen of moeten die door de bewoners worden opgericht? Hoe verhouden die instellingen zich tot de gekozen volksvertegenwoordigingen, te weten de gemeenteraden? Hoe verhouden deze zich tot de later in de nota genoemde rechtspersoon die moet worden opgericht (zie paragraaf 2)? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indienster.

De PvdA-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van het lid Tanamal over buurtrechten. Toch hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen ter verduidelijking van de initiatiefnota. Initiatieven van burgers zijn belangrijk in een tijd waar actief burgerschap, betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid steeds belangrijker zijn voor de buurt. Burgers geven in toenemende mate aan zelf meer invloed te willen uitoefenen in het publieke domein door zelf het initiatief te nemen. De PvdA-fractie deelt daarom ook de opvatting van de initiatiefneemster dat om daadwerkelijk ruimte te geven aan initiatieven er ook echt ruimte moet worden gecreëerd. Door burgers die mee willen doen meer in staat te stellen zichzelf te organiseren in buurtcollectieven.

De leden van de SP-fractie hebben de initiatiefnota van het lid Tanamal over buurtrechten met belangstelling gelezen. Zij hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.
Genoemde leden pleiten al lange tijd voor het kleinschalig organiseren van voorzieningen op buurtniveau. In 2008 brachten deze leden hierover een nota uit met de titel «De buurt de schaal van de toekomst» waarin zij betogen dat publieke voorzieningen dichtbij mensen georganiseerd moeten worden. Daardoor wordt de afstand tot voorzieningen kleiner en de betrokkenheid van mensen groter. Genoemde leden zijn het dan ook eens met de analyse van de indienster dat betrokkenheid van buurtbewoners bijdraagt aan buurtontwikkeling. Wel missen zij een visie op de schaalvergroting die heeft plaatsgevonden waardoor mensen juist steeds minder greep hebben op hun omgeving omdat organisaties anoniemer en afstandelijker zijn geworden. Genoemde leden vragen de indienster hierop in te gaan. Voorts vragen zij of de indienster hier ook een verband ziet met het oprukken van marktwerking die de schaalvergroting in de hand heeft gewerkt en de zeggenschap van mensen sterkt heeft verminderd. Zij vragen of de indienster het met de leden van de SP-fractie eens is dat, willen we de zeggenschap van mensen werkelijk vergroten, ook hier een halt aan moet worden geroepen en publieke voorzieningen weer publiek georganiseerd moeten worden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis-genomen van de initiatiefnota van het lid Tanamal over buurtrechten. Met de initiatiefneemster constateren deze leden, dat er in het land veel burgerinitiatieven op buurtniveau worden ontwikkeld – vaak met steun van de gemeente en maatschappelijke organisaties, maar nog te vaak tegen de verdrukking in.

De leden van de D66-fractie spreken hun waardering uit voor de initiatiefnota van het lid Tanamal. Evenwel hebben zij nog enige vragen over de wijze waarop deze nota tot uitvoering gebracht kan worden. Zij staan positief tegenover participatie van actieve bewoners en zijn het ten principale eens met de stelling dat overheden een positieve grondhouding ten aanzien van dergelijke projecten moeten hebben. Zowel gemeente als buurt kunnen daar voordeel aan ontlenen. Beiden moeten dan wel op elkaar kunnen vertrouwen en durven loslaten. Daarvoor moet wel aan enkele randvoorwaarden voldaan worden. Daarover stellen zij in paragraaf 2 nadere vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen de indienster de aanleiding voor de initiatiefnota nader te motiveren. De indienster stelt onder andere dat de overheid «tegengestelde belangen» moet overbruggen. Wat wordt daar in het kader van deze nota mee bedoeld, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefneemster in haar initiatiefnota pleit voor een start met experimenten met buurtrechten voor de domeinen zorg, welzijn en leefbaarheid om te onderzoeken welke veranderingen er nodig zijn om buurtinitiatieven op deze manier te ondersteunen. Welke praktijkvoorbeelden kan de initiatiefneemster geven waaruit blijkt dat buurtbewoners deze buurtrechten hadden willen en kunnen gebruiken voor hun buurtinitiatief? En kan de initiatiefneemster toelichten waarom er gekozen is voor de domeinen zorg, welzijn en leefbaarheid?
De initiatiefneemster stelt daarnaast dat buurtbewoners niet hoeven op te boksen tegen allerlei belemmeringen en noemt een aantal door de buurtbewoners ervaren belemmeringen. In hoeverre kan de initiatief-neemster aangeven op welke manier het verankeren van buurtrechten deze belemmeringen kan tegengaan?

De leden van de SP-fractie staan positief tegenover het experimen-teren met buurtrechten om zo initiatieven die vanuit de bevolking komen beter mogelijk te maken. Bureaucratisch structuren die in de weg staan van het slagen van initiatieven van onderop moeten worden geslecht.
Wel maken genoemde leden zich zorgen over de context waarin deze experimenten tot stand moeten komen. Door de toenemende vercommer-cialisering van bijvoorbeeld de zorg moeten de voorgestelde collectieven van buurbewoners met andere zorgorganisaties concurreren. Genoemde leden vragen of en hoe deze collectieven in staat zullen zijn de strijd aan te gaan met deze commerciële organisaties. Denkt de indienster dat deze collectieven van buurtbewoners in staat zullen zijn om een aanbesteding even goed voor te bereiden als bedrijven daartoe in staat zijn? Zij vragen of de voorstellen niet veel beter tot zijn recht zouden komen wanneer we deze voorzieningen weer publiek zouden organiseren. Voorts vragen zij of de indienster de mogelijkheid verkent heeft om af te zien van een aanbesteding wanneer een collectief van buurtbewoners een dienst zelf wil organiseren. Daarnaast vragen genoemde leden welke ondersteuning buurtbewoners kunnen krijgen bij het opstellen van een plan zodat deze enkel om inhoudelijke redenen afgewezen zal kunnen worden en niet om formele of juridische redenen.
Zorgelijk vinden de leden van de SP-fractie de passages waarin de indienster spreekt over buurtbewoners die niet meer willen betalen voor het groenonderhoud omdat het niet voldoet aan de wensen van bewoners. De indienster stelt voor hier werkloze buurtbewoners voor in te zetten op kosten van de buurt. Genoemde leden vragen hoe de indienster dit precies voor zich ziet. Hebben de leden van de SP-fractie het goed begrepen dat de indienster het groenonderhoud dat als publieke voorziening verzorgd wordt door mensen met een betaalde baan in die gevallen wil privatiseren en tegen een geringe vergoeding wil laten verzorgen door werklozen? Dat is wat betreft genoemde leden een onzalig plan. Iets anders is het wanneer buurtbewoners de mogelijkheid krijgen gezamenlijk zelf een stuk groen te onderhouden, bijvoorbeeld omdat zij gezamenlijk groenten willen kweken of zelf een bloementuin aan willen leggen. Dergelijke initiatieven juichen de leden van de SP-fractie toe.

De leden van de CDA-fractie zijn er voorstander van om een wettelijk recht op initiatief te scheppen. Burgers moeten de gemeente kunnen dwingen om bepaalde activiteiten opnieuw aan te besteden of aan hen over te laten. Burgers moeten door de overheid toegelaten of erkende maatschappelijke organisaties kunnen dwingen om taken aan hen over te dragen of initiatieven te ondersteunen.
De leden van de CDA-fractie vragen zich wel af, of zij onder «buurt-rechten» hetzelfde verstaan als waar de initiatiefneemster over spreekt. De initiatiefneemster spreekt over buurtbewoners die «taken op zich nemen». Ziet de initiatiefneemster burgers als uitvoeringsorganisatie van de

overheid, zo vragen deze leden. Zij wil dat buurtbewoners zich weer «in oplossingen herkennen». Van wie zijn die oplossingen volgens de initiatiefneemster, zo vragen deze leden. «De verzorgingsstaat moet weer van onze burgers worden.». Komen buurtrechten naar de opvatting van initiatiefneemster in de plaats van de verzorgingsstaat, zo vragen deze leden.

2. Buurtrechten

Een van de buurtrechten is «het recht om gemeenten uit te dagen», zo lezen de leden van de VVD-fractie. In dat kader vragen zij indienster aan te geven wat moet worden verstaan onder «het door bewoners zelf uitvoeren van openbare diensten». Wat is in dezen een «openbare dienst»? Hoe komen bewoners aan de financiële middelen?
Een ander recht is «het recht op gebruik van maatschappelijk vastgoed». Hoe definieert de indienster «maatschappelijk vastgoed»? Moet dit wettelijk worden vastgelegd? In hoeverre zijn de bewoners in staat om een en ander zelf te financieren?
De indienster stelt dat buurtrechten geen verplichting zijn. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dat, maar in hoeverre bestaat het risico dat er in bepaalde situaties niets gebeurt, omdat de gemeente ervan uitgaat dat buurtbewoners bepaalde zaken oppakken, terwijl dat niet het geval is. Dreigt niet het gevaar dat iedereen op iedereen gaat zitten wachten.
Wat als buurtbewoners vol goede moed ergens aan beginnen, maar het niet voor elkaar krijgen of als er verschil van inzicht tussen bewoners ontstaat? Wat als bewoners er samen niet uitkomen? Wat dan? Wat betekent dat voor de geplande projecten? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indienster.
Hoe moeten de bewoners zich eigenlijk organiseren? Is het de bedoeling dat er een soort bewonersraad ontstaat? Hoe leggen bewoners verantwoording af en aan wie? Hoe is de relatie met de gemeenteraad dan wel eventuele gekozen wijkraden? Wat als niet alle bewoners mee willen doen? Wat zijn de rechten van die bewoners? In hoeverre worden de bewoners door de gemeente ondersteund? Worden de bewoners ook financieel ondersteund? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indienster.
Er wordt gesteld dat bewoners samen met een rechtspersoon een collectief vormen, die de grenzen van de buurt vastleggen. Die grenzen moeten door «alle» buurtbewoners worden erkend. Wat gebeurt er als niet «alle» bewoners met die grenzen instemmen? Ontstaat er dan geen collectief? Wie richt overigens deze rechtspersoon op? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indienster.

De PvdA-fractie steunt het voorstel van het buurtrecht-experiment zodat burgers meer invloed kunnen uitoefenen in het publieke domein door zelf meer verantwoordelijkheden te nemen. De initiatiefneemster stelt dat de lokale overheid eindverantwoordelijk blijft voor zaken met een wettelijke verplichting. Kan de initiatiefneemster aangeven op welke manier deze verantwoordelijkheden met de buurt kunnen worden gedeeld? En hoe denkt de initiatiefneemster over het waarborgen van de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van een buurtinitiatief?
Voor de PvdA-fractie is het belangrijk dat iedereen die wil meedoen ook kan meedoen met het experiment. De initiatiefneemster wil het buurtrecht-experiment niet verplichten voor de buurtbewoners. Welke praktijkvoorbeelden kan de initiatiefneemster geven waaruit blijkt op welke manieren buurtbewoners kunnen worden betrokken bij het buurtrecht-experiment?

De indienster stelt voor, lezen de leden van de SP-fractie, om buurtbewoners het recht te geven (mede) gebruik te maken van maatschappelijk vastgoed. Genoemde leden vinden het een goed idee om het buurtbewoners mogelijk te maken van gebouwen in de buurt voor lokale initiatieven. Zij hebben echter twijfels bij het voorstel zoals de indienster dat doet. Voorgesteld wordt dat een collectief van buurtbewoners het «eerste recht heeft een bod te doen uit eigen middelen voordat het vast- of landgoed in de vrije verkoop of huur terecht komt», de aankoop moeten zij vervolgens «uit eigen middelen financieren.» Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat alleen in buurten waar kapitaalkrachtige bewoners woonachtig zijn de mogelijkheid hebben gebruik te maken van vastgoed om buurtinitiatieven te ontplooien. De leden van de SP-fractie vragen hoe de indienster dit risico wil ondervangen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af de vorm waarin participatie in de initiatiefnota gegoten wordt, een buurtrecht, niet ook een risico inhoudt. Wanneer buurtrechten zich breed zouden verspreiden en overal geformaliseerde collectieven via rechtspersonen ontstaan, levert dan niet feitelijk gezien een vierde bestuurslaag op? Een bestuurslaag bovendien die wel voor de buurt beslist, maar die naar privaat recht is vormgegeven en waarvoor dus publieke waarborgen ontbreken. Hoe ziet de indienster deze risico's en hoe zouden die haars inziens vermeden kunnen worden? Voorts zal niet elke buurtbewoner willen of kunnen participeren. In de nota stelt de indienster dat het buurtrecht voorziet in representatie van alle buurtbewoners. Daarvoor haalt zij de rechtspersoon aan die als collectief gevormd wordt en het buurtreferendum. Ten aanzien van de rechtspersoon vragen de aan het woord zijnde leden zich af welke voor- en nadelen de verschillende civiele rechtspersoonlijkheden de indienster ziet op het gebied van representatie. Ook zijn zij benieuwd over wat voor soort vragen het buurtreferendum kan gaan en hoe die besluitvorming zich verhoudt tot bijvoorbeeld de ledenvergadering indien de buurt zich als vereniging verenigt, of de aandeelhoudersvergadering indien het bijvoorbeeld een BV betreft.
Kan de indienster de rol van de sociale wijkteams toelichten. Zij presenteert deze teams als een middel om kwetsbare groepen te stimuleren deel te nemen in de buurt en hun buurtrechten uit te oefenen. In hoeverre weten dergelijke teams momenteel kwetsbare groepen al actief betrokken te krijgen bij gemeentelijke inspraak over bijvoorbeeld de inrichting van de zorg of het kernenbeleid?
Veel van de gemeenten die de afgelopen jaren gefuseerd zijn, zij na hun herindeling een actief dorps- of kernenbeleid gestart. In de grote steden kende men de deelraden, tegenwoordig de bestuurs-commissies. En na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 was er een toename van gemeenten waarvan het nieuwe college zich actief openstelde voor initiatieven vanuit de buurt of waar buurtrechten al ingevoerd zijn. Kan de indienster een overzicht geven van dergelijke al lopende projecten, de mate waarin de gestelde doelen bereikt worden en haar appreciatie daarvan? Waarin verschillen de buurtrechten zoals zij die voor zich ziet, en waar de wet mogelijk voor gewijzigd moet worden, van de al in verscheidene gemeenten ingevoerde buurt-rechten? Is het, zo vragen de aan het woord zijnde leden zich af, eigenlijk niet heel logisch dat wanneer een groep bewoners stelt een door de gemeente geboden voorziening in eigen beheer goedkoper en beter te kunnen leveren de gemeente daar serieus op ingaat? Is daar wel een «recht» voor nodig?
Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden zich af wanneer de indienster het experiment met buurtrechten geslaagd is? Op welke maatstaven wil zij verbetering zien? Wordt procesgericht gemeten of uitkomstgericht?

3. Financiële gevolgen

In de nota lezen de leden van de VVD-fractie dat buurtbewoners, via een offerte, kunnen meedingen naar de aanbesteding van een publieke dienst. De kosten van een offerte komen in beginsel voor rekening van het buurtcollectief. Krijgen de bewoners daarvoor subsidie van de gemeente of betalen de bewoners dat daadwerkelijk zelf? Hoe wordt geborgd dat bewoners met zijn allen betalen? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indienster. Als het gaat om de ontwikkelingskosten hebben deze leden dezelfde vragen.

4. Beslispunten

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de indienster over het idee van buurtrechten contact met de VNG heeft gehad. Zo ja, hoe kijkt de VNG daar tegen aan?
Uit de geformuleerde beslispunten blijkt dat er nog heel wat moet gebeuren voordat eventuele buurtrechten daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend. Zo moeten de regering en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) eerst inventariseren welke gemeenten mee willen doen en wat gemeenten nodig hebben en of buurtrechten binnen bestaande wettelijke kaders kunnen worden uitgevoerd. Waarom heeft de indienster niet zelf, eventueel met behulp van de VNG en andere instanties, geïnventariseerd wat nodig is om buurtrechten mogelijk te maken en de Kamer vervolgens concrete voorstellen voorgelegd. Wat stelt de indienster nu in feite voor? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indienster.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de wijze waarop de initiatiefneemster buurtrechten wil vormgeven. Is de indruk van deze leden juist, dat het hier gaat om een door de overheid bedacht, geïnitieerd en gecontroleerd experiment?
De leden van de CDA-fractie zijn ervan overtuigd, dat de samenleving verder is dan de initiatiefneemster zich realiseert. Deze leden zouden een voorstel steunen dat in korte tijd de gerealiseerde initiatieven inventariseert en evalueert. Er is veel kennis aanwezig bij de kenniscentra, beroepsorganisaties, het Landelijk Samenwerkings-verband Actieve bewoners (LSA), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en anderen. Naar de overtuiging van deze leden kan die – veelal door de overheid gefinancierde – kennis snel beschikbaar komen. De bronnen die de initiatiefneemster aan het slot van de nota noemt, bieden al een handvat. Op basis van die kennis kan het «right to challenge», dat de Kamer bij amendement heeft opgenomen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen, breder worden gemaakt en van een landelijk kader worden voorzien. Deelt de initiatiefneemster de mening van de leden van de CDA-fractie, dat daarvoor geen experimenten meer nodig zijn omdat deze er al lang zijn?
De leden van de CDA-fractie zijn er voorstander van om burgers een recht in handen te geven, daar waar hun initiatief op institutionele onwil stuit. Deze leden zijn van mening, dat centraal geleide experimenten niet nodig zijn. De uitwerking in hoofdstuk 2 is goed te gebruiken bij het inrichten van het «right to challenge». Zij bevat goede bouwstenen voor een algemene regeling, die aansluit op de huidige praktijk.